

**Antonio Porras Nadales**Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla

# Volver a las instituciones



Cuando en la década final del pasado siglo importantes sectores del pensamiento social formularon su apuesta por un retorno a las instituciones, o por un “redescubrimiento” de las mismas, estaban tratando de presentar concretas alternativas a la deriva histórica de las democracias occidentales.

Aunque para algunos podía tratarse de una especie de vuelta a los orígenes, o sea, al institucionalismo de la primera mitad del siglo XX, en realidad las propuestas de autores como Habermas, Scott, March y Olsen, o Powell y DiMaggio, etc., se diseñaban a partir de la experiencia aportada por un largo proceso de consolidación y vigencia histórica del estado de partidos: un modelo que se desenvuelve a lo largo del siglo en un contexto de plenitud democrática y consolidada, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. Toda una experiencia secular que, por desgracia, no pudimos vivir los españoles.

En su evolución histórica, el apogeo del *estado de partidos* en las democracias occidentales ha discurrido en paralelo a la progresiva consolidación del estado social intervencionista o *welfare state*, que exige a lo largo del tiempo un progresivo desarrollo de los aparatos públicos y de sus políticas de acción intervencionista, con sus lógicas consecuencias en términos de crecimiento de las burocracias e incremento del gasto público.

Teóricamente el gobierno de tan amplio organigrama estatal, así como las tareas de diseño, implementación y control de las correspondientes políticas públicas, debía corresponder a los partidos políticos, legitimados en las urnas y detentadores de las respectivas mayorías parlamentarias, permitiendo un escenario suficiente de “gobernabilidad” para las democracias occidentales. Toda una auténtica tarea de titanes, que el progresivo desarrollo del intervencionismo público, la creciente complejidad y el carácter contradictorio de las demandas sociales, así como el emergente contexto de incertidumbre que surge tras las primeras fenomenologías de la crisis del estado social y el posterior impacto de la globalización, venía a dificultar considerablemente. El diagnóstico de la sobrecarga del estado social avanzado, se convertía así en un nuevo entorno problemático que afectaba directamente a la capacidad de respuesta operativa de las instancias públicas.

Los síntomas del malestar de la democracia, o de frustración ante sus “promesas” incumplidas —en la expresión de Bobbio—, alcanzaron probablemente sus hitos culminantes con los grandes casos de corrupción que, durante la década de los noventa, asolaron las democracias occidentales. Desde entonces, la desconfianza frente a la política y los políticos forma parte del escenario habitual en que se mueve la opinión pública de las democracias avanzadas.

Pero si los grandes casos de corrupción focalizaron durante años el interés mediático, obligando a las instancias judiciales a una difícil y comprometida tarea, probablemente no constituían al final más que la manifestación superficial de un problema más profundo: la insuficiencia o la inadecuación del estado de partidos para cargar con tan amplia cuota de responsabilidades activas, debiendo hacer frente al mismo tiempo a los nuevos requerimientos que implican algunas de las nuevas exigencias del buen gobierno, como la *gobernanza*, la *accountability* o la transparencia en la gestión pública.

La sobrecarga global de tareas que, con el apogeo del estado de bienestar, han venido sufriendo las organizaciones partidistas habría generado, como una consecuencia inexorable, un progresivo proceso de “colonización” política de las instituciones, condicionando así algunas de sus pautas de actuación y afectando en consecuencia a la necesaria independencia y autonomía de las mismas.

La respuesta de la corriente neoinstitucional, la propuesta de la “vuelta a las instituciones” inspirada por importantes sectores de la doctrina, implicaba de entrada una cierta recuperación del horizonte neutral y suprapartidista que, desde sus mismos orígenes, ha caracterizado al papel de las instancias públicas. Volver a las instituciones significaba también un intento de otorgar un protagonismo renovado al “conocimiento experto”, que en principio debería contribuir desde posiciones de independencia y neutralidad técnico-científica a resolver algunas de las complejas tareas que trae consigo el intervencionismo público en las democracias avanzadas. Significaba, en definitiva, volver a primar el interés general sobre los intereses parciales, coyunturales o circunstanciales, que en cada momento podía detentar el respectivo partido mayoritario, recuperando así algunas de las raíces más profundas y originarias de la democracia.

Pero no era solamente una cuestión de pura “legitimidad” democrática; o sea, de meros conceptos difusos o evanescentes, propios de filósofos o pensadores teóricos algo alejados de la realidad. La vuelta a las instituciones representaba igualmente una apuesta decidida por asegurar mayores cuotas de eficiencia y eficacia ante los desafíos de un estado social avanzado cuyas exigencias intervencionistas rebosaban ampliamente las posibilidades de *un solo* circuito de poder (el del partido político mayoritario), exigiendo una readaptación del organigrama institucional ante todo un conjunto de tareas diversas y complejas que desbordaban el originario diseño unitario y centralizado propio del primer modelo histórico de estado social.

Esas instituciones, plenamente autónomas y liberadas de toda interferencia partidista, deberían en consecuencia enfrentarse al cumplimiento de los fines establecidos en el ordenamiento operando al mismo tiempo mediante procesos cooperativos y de interacción que preludian la formación de sistemas de red. Y ello implicaba también atender al mismo tiempo a las exigencias de una presencia participativa de los intereses ciudadanos, asegurando así las coordenadas propias de una democracia avanzada: un modelo donde el sufragio universal no se considera ya como un soporte de legitimación suficiente si no va acompañado de procesos de participación adicional de la ciudadanía. Esas instituciones debían hacer frente por fin a los desafíos que la complejidad y la reordenación territorial del sistema imponían sobre el simplificado modelo originario y centralizado del estado de bienestar, desempeñando tareas especializadas al servicio de la ciudadanía y respondiendo a las renovadas exigencias del buen gobierno.

Desde una perspectiva teórica, la adecuación del sistema de organización pública a este modelo emergente, inspirado en la complejidad y la diversidad de las pautas de acción pública, tendría una respuesta suficiente en el principio de la independencia institucional. Esferas institucionales autónomas, operando en contextos de presencia intercomunicativa con el tejido social y atendiendo a los objetivos finalistas fijados en el ordenamiento con el apoyo del conocimiento experto, se convertirían ahora en preciosos instrumentos para asegurar la readaptación del sistema a las exigencias que vienen impuestas por la fragmentación de las políticas intervencionistas y la complejidad de la acción pública. Todo lo cual permitiría al mismo tiempo a la esfera política partidista liberarse en parte de los riesgos de sobrecarga y de sus pretensiones de un control irreductible de los aparatos públicos mediante su potestad de nombramiento de altos cargos, para pasar a atender a sus más genuinas tareas de orientación estratégica y movilización colectiva.

Sin embargo, el modo como se ha entendido en nuestro país el principio de independencia o de autonomía institucional parece reflejar hasta ahora bastantes carencias, tanto en términos de pautas o soportes culturales como de mecanismos operativos para hacerla efectiva. Por una parte se considera que la autonomía de las instituciones podría suponer un alejamiento del componente democrático y en consecuencia una pérdida de las exigencias de responsabilidad que en última instancia se considerarían solventables tan sólo a través de las urnas. Por lo tanto, el único instrumento operativo para proceder a la designación de los miembros de tales instituciones sería el sistema de cuotas partidistas, donde debe reflejarse en cada momento el tipo de mayoría política existente. Y lógicamente, tal mecanismo de designación implica al final una deriva hacia criterios condicionados por factores como el amiguismo o el clientelismo, que acaban afectando a la necesaria autonomía institucional y a la independencia funcional que deben ostentar estas instancias públicas.

Cuando los ordenamientos constitucionales de cualquier país (y entre ellos el nuestro) diseñan esferas institucionales autónomas, orientadas generalmente a desempeñar tareas de control, suelen establecer como mínimo dos mecanismos de garantía: por una parte unas mayorías cualificadas que implican una dimensión “supramayoritaria” en cuanto a sus criterios de designación; por otra, unos periodos de mandato que no coincidan con los periodos normales de la legislatura, persiguiendo así una proyección a lo largo del tiempo que libere a tales instituciones de los condicionamientos impuestos por la agenda cortoplacista de los periódicos llamamientos a las urnas y sus sistemas de mayorías establecidos. O sea, las Constituciones tratan de alejar la configuración de tales instituciones del ámbito inmediato de la política competitiva y de los riesgos inherentes que implicaría su subordinación a la pura lógica del *spoils system*.

Se trata de un tipo de exigencias que, con el tiempo, se ha defendido incluso en relación con la propia agenda que marcan las distintas políticas públicas intervencionistas, donde se requieren normalmente periodos de implementación y de mantenimiento en el tiempo que superan el limitado horizonte de los cuatro años de una legislatura, para poder generar sus efectos previstos. El lamentable desarrollo de la política educativa en España y sus reiterados cambios de reorientación, al albur de las respectivas modificaciones legales provocadas por los cambios de mayoría, constituye la mejor muestra de lo que nunca debería hacerse. Las políticas públicas, los servicios y prestaciones que se amparan tras la reforzada figura de los derechos sociales o de bienestar, constituyen nuevas concreciones de esas exigencias de consenso supramayoritario proyectado en el medio o largo plazo, necesarias para el buen funcionamiento del estado intervencionista avanzado.

Por lo tanto las nuevas formas de gestión pública —que se expresan en parte tras la moderna noción de la gobernanza— implican todo un conjunto de exigencias adicionales de buen gobierno que sobrepasan las limitadas dimensiones del estado de partidos, imponiendo la incorporación mecanismos adicionales de transparencia y de *accountability* que superan ampliamente los tradicionales mecanismos de control públicos (ya sea el sufragio periódico o el propio control jurisdiccional), y exigiendo la puesta en práctica de instrumentos de diseño, implementación y control de la acción inspirados en los parámetros de las políticas públicas, o *policy analysis*.

Defender el retorno a las instituciones, apostar por las hipótesis argumentativas mantenidas por el “neoinstitucionalismo” y por las consecuencias que del mismo se derivan, constituye entonces una pauta consistente de adecuación a las exigencias propias de las democracias contemporáneas y a las transformaciones que impone el intervencionismo público a comienzos del siglo XXI. Y ello implica

entender que los postulados de la independencia y la autonomía institucional se convierten al final en instrumentos funcionales y competitivos, necesarios para responder adecuadamente a los requerimientos propios de la moderna gobernanza, tal como se formula en el *Libro Blanco* de la Gobernanza europea de 2001.

En este contexto, el mantenimiento de mecanismos de dependencia partidista en la designación y el funcionamiento de algunas de las principales esferas institucionales comprometidas en el desarrollo de la acción pública constituye al final un tipo de reminiscencias propias de un modelo de estado de partidos algo desfasado y obsoleto que, seguramente por nuestro ancestral retraso histórico, se han mantenido inercialmente en nuestro país generando consecuencias claramente disfuncionales. Por desgracia constituye una pura constatación histórica el hecho de que la democracia española no puede presumir hasta ahora del amplio bagaje experimental y de las pautas de aprendizaje institucional desarrolladas a lo largo del siglo XX por algunas otras democracias de nuestro entorno. Como también lo es el lamentable descrédito adquirido en nuestro país por unas instituciones politizadas y ajustadas a los criterios de cuotas partidistas, afectando incluso a las más altas instancias de control del estado.

Sin embargo, el fenómeno de relativo retraso histórico no constituye seguramente una razón suficiente para reiterar pautas de comportamiento propias de modelos pretéritos y disfuncionales. A punto de cumplirse ya el treinta aniversario de la Constitución española, nuestros sistemas públicos pueden considerarse ya plenamente consolidados y, en consecuencia, las perspectivas de futuro en este campo dependerán al final de nuestra capacidad de adecuación competitiva a las nuevas exigencias históricas. Volver a las instituciones se convierte así en una de las principales alternativas para tratar de superar lastres del pasado y para lograr una mejor capacidad de respuesta pública a los problemas y desafíos que impone una democracia avanzada.